

# 1020 Varia Hukum

## PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG MAJELIS PERMUSYAWRATAN RAKYAT TERSENDIRI (SUATU WACANA)

Oleh

Prof. Dr. Drs. H. Marshaal NG, SH, MH..

### ABSTRAK

Konsepsi penyelenggaraan negara yang demokratis oleh lembaga-lembaga negara merupakan perwujudan dari sila keempat yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan. Kehendak untuk mengefektifkan aspirasi rakyat dalam sistem perwakilan, sebenarnya sudah dinyatakan dengan tegas oleh sila keempat Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan

**Kata Kunci :** Undang-Undang, Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### A. Pendahuluan

Sebenarnya berdasarkan amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 dan dihubungkan dengan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, tidak dapat dipungkiri lagi perlunya Pembentukan UU MPR tersendiri. Saya pribadi sepakat akan hal itu. Namun karena forum ini merupakan Focus Group discussion, saya ingin menyampaikan beberapa pokok pemikiran yang diharapkan dapat dijadikan pertimbangan dalam wacana Pembentukan UU MPR tersendiri.

Beberapa lembaga negara lainnya sudah diatur di dalam undang-undang tersendiri, seperti misalnya Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 48 tahun 2009, Undang-Undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 18 tahun 2011, dan Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 tahun 2011.

---

Makalah disampaikan pada Focus Group discussion: MPR RI – Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara di Palembang 25 Oktober 2017

Guru Besar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

Sebagaimana telah diuraikan dalam Materi Bahasan Term of Reference Focus Group discussion: MPR RI – Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara

MPR yang semula merupakan pemegang mandat rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat kini tidak lagi memiliki kedudukan tersebut. Dengan perubahan ini maka Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimaknai bahwa kedaulatan rakyat dijalankan oleh semua cabang kekuasaan negara atau lembaga berdasarkan UUD 1945. Sebelum amendemen UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga negara lainnya. Setelah amendemen UUD 1945, kedudukan MPR setara dengan lembaga negara lainnya.

Ketentuan umum mengenai MPR diatur dalam Pasal 2 dan 3 UUD 1945. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) tertulis, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian, MPR seharusnya diatur dalam undang-undang tersendiri.

Namun kenyataannya sampai saat ini tidak ada undang-undang yang khusus mengatur mengenai MPR. Saat ini ketentuan lebih lanjut mengenai MPR diatur pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa pokok pemikiran yang diharapkan dapat dijadikan pertimbangan dalam wacana Pembentukan UU MPR tersendiri, yaitu: Demokrasi permusyawaratan (*Deliberative Democracy*); Pergeseran Kedaulatan Rakyat (*The Shifting of Peoples Sovereignty*) dan Hubungan MPR dengan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial

### **1.1. Demokrasi Permusyawaratan (Deliberative Democracy)**

Konsepsi penyelenggaraan negara yang demokratis oleh lembaga-lembaga negara merupakan perwujudan dari sila keempat yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan. Kehendak untuk mengefektifkan aspirasi rakyat dalam sistem perwakilan, sebenarnya sudah dinyatakan dengan tegas oleh sila keempat; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Permusyawaratan (*deliberation/deliberative*) adalah suatu tata cara untuk merumuskan dan atau memutuskan suatu hal berdasarkan kehendak rakyat, hingga tercapai keputusan yang berdasarkan kebulatan pendapat/mufakat. Sedangkan Perwakilan (*Representation/representative*) adalah suatu sistem dalam arti tata cara

(prosedur) mengusahakan turut sertanya rakyat mengambil bagian dalam kehidupan bernegara, antara lain dilakukan dengan melalui badan-badan perwakilan, seperti DPR, DPD dan DPRD.

Soekarno berpendapat bahwa demokrasi yang dianut Indonesia bukanlah demokrasi Barat. Demokrasi yang dikembangkan adalah demokrasi permusyawaratan yang mendatangkan kesejahteraan sosial. Sistem demokrasi yang didasarkan pada prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Demokrasi permusyawaratan harus dilakukan dengan hikmat dan kebijaksanaan. Hal itu hanya bisa terwujud apabila demokrasi tidak berpedoman pada sistem mayoritas, tidak menggunakan hak veto, dan tidak menjadikan pemungutan suara sebagai prinsip. Pemungutan suara merupakan pilihan terakhir dan dilakukan dalam keadaan terpaksa.

Soepomo yang mengutarakan idenya akan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah dengan istilah *Badan Permusyawaratan*. Ide ini didasari oleh prinsip kekeluargaan, dimana setiap anggota keluarga dapat memberikan pendapatnya.

Soepomo, dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, menyampaikan bahwa “Badan Permusyawaratan” berubah menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat” dengan anggapan bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pra Amendemen).

### **1.2. Pergeseran Kedaulatan Rakyat (The Shifting of Peoples Sovereignty)**

Bergulirnya reformasi yang menghasilkan perubahan konstitusi telah mendorong para pengambil keputusan untuk tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tertinggi. Setelah reformasi, MPR menjadi lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar telah mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga sistem ketatanegaraan dapat berjalan optimal.

Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, setelah perubahan Undang-Undang Dasar diubah menjadi Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara, yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945.

Tugas, dan wewenang MPR secara konstitusional diatur dalam Pasal 3 UUD 1945, yang sebelum maupun setelah perubahan salah satunya mempunyai tugas mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara yang mengatur hal-hal penting dan mendasar. Oleh karena itu dalam perkembangan sejarahnya MPR dan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar mempunyai keterkaitan yang erat seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Pergeseran tersebut membuat MPR dikatakan tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Namun berdasarkan kewenangan yang masih dimiliki, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara. Terutama dalam hal kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945 yang berkedudukan sebagai sumber hukum tertinggi. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah sumber hukum tertinggi secara tidak langsung dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara.

### 1.3. Hubungan MPR dengan Presiden dalam sistem pemerintahan presidentil

Sri Soemantri M. menyatakan dalam sistem pemerintahan presidentil yang membicarakan hal yang berkenaan dengan hubungan kekuasaan, wewenang atau fungsi antara dua organ negara ataupun pemerintahan secara timbal balik, termasuk hubungan legislatif dengan eksekutif<sup>7</sup>. Eksekutif dalam pandangan ini adalah eksekutif dalam arti sempit yaitu menunjuk pada cabang kekuasaan eksekutif (*the supreme head of the eksekutive*).

Ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, Presiden sebagai kepala pemerintahan dengan masa jabatannya selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali. Kata dapat dipilih kembali ini tanpa batasan berapa kali seorang Presiden di Indonesia dapat dipilih

<sup>7</sup> Sri Soemantri M, *Sistem Pemerintahan Negara- Negara Asean*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 17-20.

<sup>8</sup> Rukmana Amawinata, *Sistem Pemerintahan dalam Jurnal Sosial politik Dialektika Vol.2 tahun 2001*, hlm.20, yang menyatakan sistem pemerintahan adalah system hubungan antara kekuasaan eksekutif di satu pihak dengan kekuasaan legislatif di pihak lain.

kembali. Terlalu lamanya Soeharto menjadi Presiden sampai 6 (enam) kali<sup>9</sup>, inilah yang menjadi salah satu penyebab keterpurukan bangsa pada akhir era orde baru yang ditandai dengan berakhirnya masa jabatan Soeharto sebagai Presiden. Keadaan ini didukung oleh ketidakmampuan pemerintah karena terjadinya penyalahgunaan wewenang yang diduga dilakukan oleh pemerintahan Soeharto dengan mengeluarkan kebijakan yang berpihak pada kroninya tanpa melibatkan masyarakat. Ketidakmampuan pemerintah tersebut bukan satu-satunya penyebab terjadinya krisis kepemimpinan namun juga terletak pada ketidakmampuan aparat hukum dalam mengantisipasi

penyelewengan-penyelewengan dalam penyelenggaraan negara. Seperti penyelewengan kekuasaan eksekutif yang cenderung otoriter dan berujung pada praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Oleh karena itu di era transisi agenda tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi suatu kebutuhan yang mendesak untuk dilaksanakan termasuk mengenai jika Presiden dalam melaksanakan tugasnya melakukan pelanggaran hukum.

Dalam UUD 1945 tidak secara cermat mengatur tentang tugas-tugas Presiden dalam melaksanakan pemerintahan (secara otonom). Secara teoritis kedudukan Presiden sangat luas karena Presiden dalam UUD 1945 selain sebagai kepala pemerintahan juga memiliki kekuasaan dalam mengajukan rancangan undang-undang sebagai kekuasaan dibidang legislatif<sup>10</sup>. Kondisi ini tentu tidak sesuai dengan mekanisme keseimbangan kekuasaan lembaga negara dalam hukum yang menyebabkan terjadinya krisis kepercayaan terhadap pemerintah sehingga MPR meminta pertanggungjawaban Presiden karena dianggap melanggar Konstitusi dan GBHN.

Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR karena dominannya kekuatan politik yang menyebabkan hukum menjadi indeterminan terhadap politik<sup>11</sup>. Konsep ini tentu

bertentangan dengan konsep negara hukum (*rechstaat*) yang dianut UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum.

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII bekerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999 hlm. 82.

<sup>10</sup> Jimly Assiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 31-32.

<sup>11</sup> M.Mahfud MD, *Politik Hukum*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 2.

Pada tahun 2000 gagasan perubahan terhadap UUD 1945 muncul untuk pertama kali yaitu dengan mengubah beberapa ketentuan terutama yang berkaitan dengan konsep kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 naskah asli, adalah bahwa kedaulatan rakyat yang ditandai dengan pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih lembaga DPR yang terdiri dari utusan golongan, utusan daerah.

Amandemen ketiga UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum oleh rakyat dalam satu paket. Demokrasi langsung yang ditandai dengan kekuasaan ada ditangan rakyat dengan memilih selain DPR dan DPD tetapi juga rakyat memilih Presiden secara langsung. Kenyataan ini menunjukkan bahwa masyarakat turut menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya yang dapat mewujudkan visi mensejahterakan kehidupan masyarakat dapat tercapai. Dalam tataran hukum seperti ini maka MPR diberi kewenangan untuk mengamandemen UUD dalam mengakomodir kebutuhan masyarakat secara tepat seperti keinginan pembentuk kebijakan dalam sistem pemerintahan negara. Perubahan dalam UUD 1945 bagi MPR merupakan regulasi untuk mengimpelemntasikan mandat dan merekonstruksi mandat.

#### **1.4. Berdasarkan fakta pengaturan MPR RI sebagai dasar hukum.**

Berdasarkan kenyataan dan sejarah perkembangan MPR RI selama ini dan terutama di era reformasi, bahwa MPR RI itu selalu diatur dengan UU. Namun pengaturannya selalu disatukan/digabung dengan lembaga lain, yaitu DPR RI dan DPRD. Pengaturan susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPRD dan DPD antara lain dapat dtelusuri sebagai berikut: UU No. 16 Tahun 1969 Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Orba); UU No. 5 Tahun 1995 Perubahan UU. No. 16 Tahun 1969 (Orba); UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD; UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD; UU. No. 17 Tahun 2014 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (Susduk MD3).

---

Philippe Nonet dan Philip Selnick, *Hukum Responsif*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm.120.

Samsul Wahidin, *MPR-RI Dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm 5 dst

### 1.5. Keadaan darurat Perundangan-Undangan.

Sejak dihapusnya Ketetapan MPR RI sekitar tahun 2004, maka secara substantif sejak saat itu tidak ada lagi bentuk peraturan perundangan-undangan dalam bentuk Ketetapan MPR walaupun kemudian dengan UU No. 12 tahun 2011 tentang jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan, dimana Ketetapan MPR itu dipergunakan kembali hanya untuk mengesahkan TAP MPR yang ada sebelumnya sebagai landasan/sumber hukum di negara Kesatuan RI (NKRI). Namun sejak era reformasi (sejak tahun 2004) lembaga MPR tidak pernah lagi membuat produk hukum yang namanya Ketetapan MPR (TAP MPR) sebab hak itu sudah tidak ada lagi dalam UUD 1945 (amandemen) walaupun lembaganya sendiri masih ada dan masih berkiprah/hidup. Sebelum UUD 1945 diamandemen hak MPR membentuk TAP MPR tersimpul dalam pasal 2 aya (3) dan pasal 3 UUD 1945 (sebelum diamandemen), kini pasal tersebut telah dihapus (diamandemen dan bukan di Adendum). Dahulu zaman Orba MPR itu diatur juga dengan TAP MPR. Dengan dihapusnya hak MPR membentuk TAP MPR, maka jika kita ingin mengatur MPR tidak ada lagi wadah/bentuknya. Diatur dengan UUD tidak mungkin, apalagi dengan Peraturan Pemerintah atau aturan yang ada di bawahnya. Sementara hak MPR membentuk Ketetapan tidak ada lagi, ini akan menimbulkan keadaan darurat perundang-undangan<sup>14</sup>. Artinya tidak ada lagi bentuk peraturan perundangan yang dapat digunakan selain dari pada UU. Keatas (bentuk UUD tidak mungkin) sementara ke bawah hanya UU saja yang mungkin (dilihat dari jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sekarang)<sup>15</sup>.

### 2. Penutup/Rekomendasi

Tiga pokok pemikiran sebagaimana diatas diharapkan dapat dijadikan pertimbangan dalam wacana Pembentukan UU MPR tersendiri, yaitu: Demokrasi permusyawaratan (Deliberative Democracy); Pergeseran Kedaulatan Rakyat (The Shifting of Peoples Sovereignty) dan Hubungan MPR dengan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial. Ketiga hal tersebut harus dijadikan pedoman dalam Pembentukan UU MPR tersendiri.

<sup>14</sup> Bukan keadaan darurat kenegaraan/negara, yang bersifat subjektif dan objektif.

<sup>15</sup> UU No. 12 Tahun 2011 tentang jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia.

## BAHAN BACAAN

- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum UII bekerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta.
- Jimly Assiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- M.Mahfud MD, *Politik Hukum*, LP3ES, Jakarta, 1998
- Philippe Nonet dan Philip Selnick, *Hukum Responsif*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Rukmana Amawinata, *Sistem Pemerintahan dalam Jurnal Sosial politik Dialektika Vol.2 tahun 2001*
- Sri Soemantri M, *Sistem Pemerintahan Negara- Negara Asean*, Tarsito, Bandung, 1976
- Samsul Wahidin, *MPR-RI Dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm 5 dan seterusnya.